

## **O SERVIDOR PÚBLICO E A PROIBIDADE ADMINISTRATIVA**

**Franceclaudio Tavares da Silva**

*1º Lugar*

### **INTRODUÇÃO**

Não é de hoje que se discute a influência das regras morais sobre as regras do direito. Todavia é crescente na doutrina e no meio social a idéia de que as normas positivadas se aproximem cada vez mais das regras morais, atribuindo-lhes suas peculiaridades.

Na concepção do Prof. Miguel Reale<sup>1</sup>, infelizmente, o Direito, coloca sob sua tutela coisas que não são morais. Este fato, porém, não pode, nem deve ser olvidado, inobstante possa nos revoltar, adverte o doutrinador:

“muitas relações amorais ou imorais realizam-se à sombra da lei, crescendo e se desenvolvendo sem meios de obstá-las. Existe, porém, o desejo incoercível de que o Direito tutela só o lícito moral, mas, por mais que os homens se esforcem nesse sentido, apesar de todas as providências cabíveis, sempre permanece um resíduo de imoral tutelado pelo Direito”.

O Prof. Edílson Pereira Nobre Júnior<sup>2</sup> afirma que foi na parte final do século XX que se deu com maior ênfase a aproximação da ciência jurídica com a moral. De acordo com o Magistrado o direito administrativo absorveu do

<sup>1</sup> REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 42.

<sup>2</sup> NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. *Improbidade Administrativa: alguns aspectos controvertidos*. Revista do Tribunal Regional Federal da 5ª Região. n° 56. p. 320. abr/jun.2004. Trimestral. ISSN 010 3-4758.

direito civil a teoria do desvio de poder, e foi além da própria finalidade. Isto porque, a “idéia de democracia passou a gravitar em torno do crescimento moral da vida pública”<sup>3</sup>. Ainda segundo o Prof. da UFRN<sup>4</sup>,

“A movimentação administrativa orientada pela moral pressupõe, entre outros, valores como a lealdade institucional, a economicidade no manuseio dos recursos públicos, a tomada de decisões com base em critérios objetivos e imparciais, o regime de mérito no acesso à função pública o combate à corrupção e a adequada prestação de serviços públicos”.

Como exemplo, deparamos-nos atualmente com uma cobrança cada vez maior ao funcionalismo público por um comportamento probo, de caráter ético. Bem sabemos que a corrupção atinge a todos os seguimentos da sociedade. No entanto, quando se trata da corrupção envolvendo os servidores públicos as consequências tomam dimensões que, muitas vezes, ultrapassam os limites do próprio Estado, particularizando-a.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>5</sup> infere que o fenômeno da corrupção remonta à antiguidade. Esclarece que estudos realizados pelo professor Noonan detectaram a existência da corrupção há três milênios, levando-nos à triste conclusão de que a corrupção não é um fenômeno do passado, nem localizado.”, faz-se presente, “em todos os tempos, lugares e culturas.”

Em se tratando da corrupção investida sobre a coisa pública, ela se apresenta como sendo “um mal gravíssimo, que solapa os alicerces do Estado e ameaça a sociedade” instrui Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>6</sup>.

O termo corrupção advém da palavra latina *corruptio*<sup>7</sup> que significa a explosão do interior de uma fruta, em virtude da podridão do seu âmago.

Mas como se não bastasse este mal que atinge o serviço público, os servidores vêm sofrendo recentemente os reflexos de uma política neoliberal que impõe uma reestruturação da máquina administrativa, notadamente por meio

---

<sup>3</sup> NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *op. cit.* p. 322.

<sup>4</sup> NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *op. cit.* p. 322.

<sup>5</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Corrupção e democracia*. Revista de Direito Administrativo. out/dez. 2001. n.º 226. p. 213 Rio de Janeiro. Trimestral. ISSN 0034-8007.

<sup>6</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *op. cit.* p. 213.

<sup>7</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *op. cit.* p. 213.

das privatizações das atividades do Estado, sob o argumento de otimização da prestação dos serviços públicos não essenciais à população.

João Batista Gomes Moreira<sup>8</sup> esclarece que a transferência do patrimônio público, para os cuidados da iniciativa privada têm desprestigiado a Administração pública, e que, infelizmente, esta orientação alcança predominantemente visão alcança os responsáveis pela execução das atividades estatais, ou seja, os servidores públicos. Destaca ainda, que a mídia leva à população imagens distorcidas da realidade, noticiando privilégios afetos aos servidores em contrapartida a ineficiência e o alto custo para os cofres públicos gerados por eles. Esta mesma mídia, prestadora de serviço público, não divulga com a mesma ênfase os lucros recordes das instituições financeiras privadas e o resultado nocivo que as especulações financeiras trazem à sociedade.

“O serviço público de comunicação de massa, contraditoriamente, divulga os ‘privilégios’ pessoais dos servidores e a ‘ineficiência’ e ‘alto custo’ da Administração Pública, ao mesmo tempo em que omite os ‘lucros astronômicos dos grandes bancos’ e a ‘acumulação anti-social gerada pelas aplicações financeiras puramente especulativas’”.<sup>9</sup>

A prof<sup>a</sup>. Sandra Pires Barboza<sup>10</sup>, de quem recebi as primeiras lições de Direito Administrativo, aponta para a globalização como fator propulsor da reestruturação do Estado. Como bem argumenta “A globalização exige, como já ressaltado, a estabilização das macroeconomias e a redução da presença do Estado no campo econômico. Tais demandas requerem, inevitavelmente, a adoção de ajustes estruturais e privatizações.”

Juan Carlos Cassagne<sup>11</sup> leciona que o desaparecimento do Estado benfeitor tem introduzido no sistema de governo de Estados Europeus e da América Latina “determinados princípios como o da liberdade de mercado” que podem

---

<sup>8</sup> MOREIRA, João Batista Gomes. *Direito administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 200/202.

<sup>9</sup> MOREIRA, João Batista Gomes. *op. cit.* p. 200/201.

<sup>10</sup> BARBOSA, Sandra Pires. *Impacto da globalização sobre o princípio da eficiência*. Revista de Direito Administrativo. v. 224. p. 202. abr/jun.2001. Trimestral. ISSN 0034.8007.

<sup>11</sup> CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo I*. 5 ed. actual. con las modificaciones introducidas por la Reforma Constitucional de 1994. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 199? p. 69. Segundo o referido autor: “La desaparición del *Estado benefactor*, cuya estructura modélica continúa aún formalmente vigente en muchas constituciones políticas de este siglo, si bien no ha plasmado aún en todos los textos constitucionales aunque muchos han incorporado determinada por los programas y planes puestos en práctica por los gobiernos de los Estados principalmente de Europa y, actualmente, de América Latina, que han hincado intensos procesos de transformación del Estado y de sus estructuras fundamentales.”

ser constatados “pelos programas e planos postos em prática”. Estes programas têm dado início à “intensos processos de transformação do Estado e de suas estruturas fundamentais.”

É neste contexto que se exige do Servidor Público uma conduta, ao mesmo tempo, proba, ilibada, vinculada aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e por outro lado uma inexorável adaptação a uma estrutura que desprestigia suas habilidades e competências, e que se caracteriza pela escassez de recursos financeiros e materiais, incutindo no imaginário coletivo a falsa idéia propagada pela mídia.

No presente trabalho monográfico versaremos acerca do Servidor Público e a probidade administrativa, que se constitui, certamente, em um dos fatores mais reveladores da sociedade.

## **1. DO SERVIDOR PÚBLICO**

### **1.1 PRINCÍPIOS AFETOS AO SERVIDOR PÚBLICO**

#### **1.1.1 PREVISTOS NA VIGENTE CARTA POLÍTICA**

De acordo com o art. 37, *caput*, da nossa atual Constituição Federal<sup>12</sup>, a atuação da Administração Pública e, por conseguinte, a dos seus agentes<sup>13</sup>, entre ele os Servidores Públicos, são balizados pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Seguindo a ordem disposta pelo art. 37, *caput*, falaremos de início no princípio da legalidade. Considerado o princípio basilar do Estado Democrático de Direito<sup>14</sup> o princípio da legalidade surge com o advento da Revolução Fran-

<sup>12</sup> O *caput* do Artigo da CRFB/1988 possui a seguinte redação, *verbis*: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”

<sup>13</sup> Em que pese as diversas classificações dadas pela doutrina acerca da terminologia dos termos, usaremos, indistintivamente o termo agentes públicos e servidores públicos como sinônimos. Para um maior aprofundamento sobre o tema, sugerimos uma leitura da obra de Hely Lopes Meirelles. *Direito Administrativo brasileiro*. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 73/80, que traz um estudo detalhado sobre o assunto.

<sup>14</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 2 ed. rev. e atual nos termos da Reforma constitucional (até a Emenda Constitucional nº 35, de 20.12.2001. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 419; PIETRO, Maria Sylva Zanella di. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 20-23; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 11 ed. rev., atual e amp. de acordo com as Emendas Constitucionais 19 e 20, de 1998. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 58; SOUZA PINTO, Antônio Carlos Lombardi de. *Improbidade administrativa: uma violação dos princípios da administração pública*. Revista Jurídica. São Paulo. nº 256. p. 26/36. fev.1999. Mensal.

cesa. Na época anterior a Revolução o Rei governava sem limites. Neste período a lei era a vontade do rei. Esta forma causava uma instabilidade institucional e social, dando origem a uma série de desrespeitos aos direitos individuais e fundamentais do cidadão. Com a Revolução Francesa surgiu o primado da lei. Doravante a sociedade que ficava a mercê da vontade do rei, que por sua vez era agraciado pelo poder divino, passou a ter suas relações efetuadas sob o pálio da lei, *lato sensu*. Surge o que se denominou de Império da Lei.

Inobstante a crítica de Paulo Otero<sup>15</sup>, o princípio da legalidade, constitui num dos princípios basilares do Estado democrático de Direito, servindo de amparo ao cidadão contra os eventuais desmandos das autoridades públicas.

Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández<sup>16</sup>, ensinam que o Direito Administrativo é fruto da manifestação e da concepção jurídica da Revolução Francesa. Neste novo Estado o governante se submeteria as leis, gerais e abstratas, previamente estabelecidas, sob pena de sofrer severas sanções.

De acordo com este o princípio da legalidade o Estado, e conseqüentemente os seus agentes, só podem agir nos estritos termos da lei. Não podendo nem mais, nem menos do que a lei dispuser, pois ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, como estabelece o inciso II, do art. 5º da CRFB/1988.

Esta forma de atuar do Estado torna os atos praticados por seus agentes em atos vinculados.

A propósito Hely Lopes Meirelles<sup>17</sup> discorre:

“A *legalidade*, como princípio de administração (CF, art. 37 *caput*), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. Na

---

<sup>15</sup> OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1.089. Adverte o Prof. português que: “A configuração da legalidade como padrão de conformidade de actuação administrativa não pode fazer esquecer o desenvolvimento de uma actividade administrativa contra legem e a própria existência de habilitações jurídico-positivas de actuação contra legem.”

<sup>16</sup> ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo I*. Madrid: Civitas Ediciones, S.L., 2000. p. 28.

<sup>17</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 28 ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Dêlcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 86.

Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa ‘pode fazer assim’; para o administrador público significa ‘deve fazer assim’.”

O segundo princípio esculpido no art. 37, *caput*, da CRFB/1988, é o da impessoalidade. De acordo com este princípio os atos e as ações praticadas pelo administrador público não devem ser imputados a este, que é, apenas e tão somente, o responsável por sua execução. O Servidor Público é um executor dos atos do Estado necessários a promoção do bem comum a todos os cidadãos. Desta forma “os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário”.<sup>18</sup>

Diferentemente de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>19</sup>, que identifica no princípio da impessoalidade uma sinonímia com o princípio da isonomia, ao dizer que: “o princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia.” Hely Lopes Meirelles<sup>20</sup> declara que o princípio da impessoalidade não passa do princípio da finalidade, segundo o qual o administrador público só pode praticar os atos necessários a consecução dos objetivos traçados pela norma. Afirma, também, que a finalidade do ato é alcançada quando o interesse público é atingido. Para este doutrinador “a finalidade terá sempre um objetivo certo e mafastável de qualquer ato administrativo: o *interesse público*.” Para ele só atribuindo outra interpretação ao princípio ora analisado é que se teria consequência coincidente com a proposta de Celso Antônio B. de Mello, supra mencionada. Reconhece, todavia, que esse princípio “também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas.”

A Prof. Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>21</sup> lembra-nos que o referido princípio em seu cerne, está contido implicitamente no inciso, III, parágrafo único do art. 2º da lei 9.784/99, que regula o processo administrativo, correspondendo a ambos os entendimentos expostos acima. O citado dispositivo possui a seguinte

<sup>18</sup> SILVA, José Afonso da. *op. cit.* p. 647.

<sup>19</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *op. cit.* p. 70.

<sup>20</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *op. cit.* p. 89/90.

<sup>21</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo*. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 71-72.

redação, *verbis*: “objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades”.

Não há a aplicação do princípio da impessoalidade, no sentido definido por José Afonso da Silva, quando se constata a prática de atos por agente irregularmente investido, como advogado Antônio Carlos Lombardi de Souza Pinto<sup>22</sup> e Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>23</sup>.

O terceiro princípio disposto no *caput* do art. 37 da CRFB/88 é, talvez, depois do princípio da legalidade, o mais importante e o que mais se relaciona com o dever de probidade administrativa. Estamos a falar do princípio da moralidade administrativa.

O Prof. Caio Tácito<sup>24</sup> atesta que a observância à moralidade pública no nosso ordenamento jurídico surgiu no Decreto nº 19.398/1930, que instituiu o regime militar, em seu art. 7º, mantinha vigentes as leis, as obrigações e os direitos no âmbito da administração pública “salvo os que submetidos a revisão, contra venham o interesse público e a moralidade administrativa.”

A moralidade no âmbito da Administração Pública tem por fulcro a obrigação da boa administração, a preservação dos bons costumes e o ideal de equidade na relação do interesse público com o privado<sup>25</sup>.

Tratando-se da recente história do Brasil, em particular, ressalta Caio Tácito<sup>26</sup> “A crise política que levou ao *impeachment* do Presidente Collor colocou em destaque o princípio da moralidade ameaçado ou violado pela corrupção administrativa.”

O princípio da moralidade, que tem sua gênese no Direito Civil, fixa suas raízes, num primeiro instante, na teoria do abuso de poder, para num segundo momento relacionar-se com a teoria do enriquecimento ilícito, conforme leciona Emerson Garcia<sup>27</sup> “sempre se buscou envolver a regra jurídica em uma atmosfera axiológica própria das regras de coexistência humana.”

---

<sup>22</sup> SOUZA PINTO, Antônio Carlos Lombardi de. *op. cit.* p. 27.

<sup>23</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *op. cit.* p. 71.

<sup>24</sup> TÁCITO, Caio. *Moralidade Administrativa*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro. v. 218. p. 1, out/dez. 1999. Trimestral. ISSN 0034-8007.

<sup>25</sup> TÁCITO, Caio. *op. cit.* p. 2.

<sup>26</sup> TÁCITO, Caio. *op. cit.* p. 2.

<sup>27</sup> GARCIA, Emerson. *A moralidade administrativa e sua densificação*. Revista da AJUFE. Brasília. nº 79. p. 41. jan/jun.2005. Semestral.

Antônio José de Mattos Neto<sup>28</sup>, com escólio no magistério de Maurice Hauriou, diz que a moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum, mas antes com a moralidade jurídica. Esclarece que o agente público, ao praticar o ato administrativo, “deve distinguir entre o lícito e o ilícito, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente.” Cabendo-o ainda ter “por base a relação humana, deve traçar a linha divisória entre o Bem e o Mal o honesto e o desonesto.”

Sob esta ótica, o exercício do que é público, pelo Servidor deve estar associado a um comportamento ético, caso contrário dificilmente conseguirá respeitar a moralidade pública.

Hodiernamente o princípio da moralidade exige que o ato praticado pelo Servidor Público não seja apenas legal, mas que também seja comportável com a honra, a dignidade e/ou o decoro que o *mínus* público requer. Antônio Carlos Lombardi de Souza Pinto<sup>29</sup> assim dispõe:

“Além dos atos que se revestem de aparente legalidade, mas escondem um desvio de finalidade incompatível com a ordem jurídica e o interesse público, hoje, na nação de ato atentatório à moral administrativa incluem-se aqueles em que o procedimento seja incompatível com a honra, dignidade ou decoro do cargo.”

Há de se terem em mente que o princípio da moralidade não se resume a uma simples declaração, “sua observância é obrigatória”, adverte Uadi Lammêgo Bulos<sup>30</sup>, e acrescentando aduz: “estando sujeita a controle judicial. Violá-lo é lesar a Constituição.”

De fato a inobservância do princípio da moralidade dá ensejo à punição severa prevista no §4º do art. 37, da nossa Carta Magna, objeto de estudo mais adiante.

O princípio que se segue ao da moralidade é o da publicidade. De acordo com este princípio os atos e provimentos a cargo dos servidores públicos, de-

---

<sup>28</sup> MATTOS NETO, Antônio José. *Responsabilidade civil por improbidade administrativa*. Revista de Direito Administrativo. v. 210. p. 159/170. out./dez. 1997. Trimestral. ISSN 0034.8007.

<sup>29</sup> SOUZA PINTO, Antônio Carlos Lombardi de. *op. cit.* p. 27.

<sup>30</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. 4 ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional nº 35/2001. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 578.



vem ser levados ao conhecimento de toda a sociedade. É por força deste princípio, v. g., que as audiências, salvo as exceções legais, são realizadas na presença de quantos queiram e possam dela participar.

A idéia da publicidade dos atos e provimentos dos servidores públicos remota a *pólis* grega na qual as decisões eram tomadas por deliberação do povo, ou de seus representantes, em praça pública e em plena luz do dia.

Em Roma antiga, ante ao seu vertiginoso crescimento, as decisões administrativas, legais e judiciais eram publicadas em pergaminhos que ficavam afixados nas praças e nos prédios públicos.

Oriundo desta época, até hoje se cultiva esta forma de se dá conhecimento aos administrados, por meio da publicação dos atos nos Diários Oficiais, pois há de serem sempre translúcidos.

A inobservância do princípio da publicidade pelo Servidor Público enseja, nos termos do inciso IV, do art. 11, da lei 8.429/92, ato de improbidade, pois de acordo com o citado dispositivo legal:

“Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições e notadamente:

(...) *omissis*:

IV – negar publicidade aos atos oficiais.”

Não podemos olvidar que o princípio em apreço encontra-se implicitamente estabelecido nos incisos XIV, XXXIII e LX todos do art. 5º da nossa atual Carta Magna.

Por último temos, que não por coincidência o último princípio a ser introduzido no texto constitucional – E. C. 19/98, que é o princípio da eficiência, advindo, fundamentalmente das demandas Sociais, tão marcante ao nosso tempo.

Com o advento do neoliberalismo surge um novo Estado, que exige uma redução de sua atuação na esfera privada. O processo de globalização fez com que este Estado mínimo, se tornasse mais ágil na execução das atividades básicas à população. Foi neste contexto, redução da *manus* estatal, bem como a transferência à iniciativa privada da parte não-essencial, que surgiu o princípio da eficiência, cerne do novo modelo gerencial implantado no lugar do modelo burocrático.

Uadi Lammêgo Bulos<sup>31</sup> considera que o objetivo desta mudança é implantar uma “Administração Pública de resultados.” De acordo com o Prof., este modelo baseia-se num paradigma gerencial, que visa uma maior “efetividade dos serviços prestados à população, bem como definir o núcleo estratégico do Estado.” Desta forma a atuação do Estado seria caracterizado por “políticas públicas e do equacionamento financeiro da máquina administrativa” pautados no equilíbrio fiscal.

A Prof. Sandra Pires Barbosa<sup>32</sup> afirma que do Plano Diretor, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE/1995, sobressai “a de transformar a administração pública burocrática, altamente ineficiente, numa administração pública gerencial, voltada para atender com eficiência o cidadão e restringir custos desnecessários.”

Luis Cosculluela Montaner<sup>33</sup> refere-se ao princípio da eficiência como sendo essencial a toda e quaisquer organizações, inclusive a organização pública, considerando que “à uma adequada política de gasto em relação ao serviço a prestar”, vincula-se a qualidade do que é oferecido.

Com relação às transformações a que o Estado vem sendo submetido, Juan Carlos Cassagne<sup>34</sup> esclarece que foi no fim da segunda metade do século passado que se deu, em vários países, uma mudança profunda com relação ao papel exercido pelo Estado na sociedade.

Para Franco Bassi<sup>35</sup> o princípio da eficiência é fundamental ao exercício da atividade pública. Explica que a “Administração Pública deve aplicar nas

---

<sup>31</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. *op. cit.* p. 568.

<sup>32</sup> BARBOSA, Sandra Pires. *op. cit.* p. 205.

<sup>33</sup> MONTANER, Luis Cosculluela. *Manual de Derecho Administrativo*. 8 ed. Madrid: Civitas, 1997. p. 177. Aduz o referido autor “Junto al principio de eficacia, el artículo 3.2 LPC establece también el de *eficiencia*, que hace referencia a una adecuada política de gasto en relación al servicio a prestar. Principio que en la legislación anterior se denominaba de *economía* y que ha retomado la LOFAGE, peniéndolo en relación la suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales, y considerándolo un principio de organización, mientras que ele de eficiencia se establece como un principio de funcionamiento (art. 3).”

<sup>34</sup> CASSAGNE, Juan Carlos. *op. cit.* p. 61.

<sup>35</sup> BASSI, Franco. *Lezioni di Diritto Amministrativo*. 4 ed., reveduta e ampliata. Milano: Dott. A. Giuffré, 1995. p. 63/64. Segundo o qual: “Il terzo principio fondamentale riguardante l’attività amministrativa è quello di buona amministrazione, (...). Secondo tale principio la P. A. deve usare, nella propria azione, la media diligenza e la media intelligenza e deve rispettare le c. d. regole di buona amministrazione in modo da assicurare l’efficienza dell’attività amministrativa.”

suas ações a diligência e a inteligência média de um administrador comum, garantindo a eficiência na prestação dos serviços públicos.”

Fruto do novo modelo de Estado, o princípio da eficiência visa a satisfação do contribuinte a partir da equalização entre os meios empregados e o resultado obtido, ou seja a Administração Pública age tendo em mente que a satisfação do cidadão deve ser alcançada por meio da racionalização dos recursos público utilizados para tal.

Neste desiderato, José Afonso da Silva:<sup>36</sup>

“... a *eficiência administrativa* se obtém pelo melhor emprego dos recursos e meios (humanos, materiais e institucionais) para melhor satisfazer às necessidades coletivas num regime de igualdade dos usuários. Logo, o *princípio da eficiência administrativa* consiste na organização racional dos meios recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade em condições econômicas de igualdade dos consumidores.”

Pressupõe que o administrador público mantendo-se atualizado constantemente, utiliza os meios mais adequados à obtenção da satisfação do cidadão, reduzindo os custos e desperdícios que encarecem o processo de execução das atividades e entram o desenvolvimento, como induz a lição de Luciano Henrique da Cruz Cerijido<sup>37</sup>

Registramos, por oportuno, a posição solitária de Celso Antonio Bandeira de Mello<sup>38</sup>, para quem o princípio da eficiência não passa de simples adorno ao art. 37, que apesar de totalmente desejável, apresenta-se de difícil controle pelo Direito.

## **1.2 CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS**

### **1.2.1 CONCEITO**

O Estado para adquirir direitos e contrair obrigações age como pessoa. Esta personificação do Estado se dá por meio de seus representantes legais, que praticam os atos necessários a consecução do bem comum.

---

<sup>36</sup> SILVA, José Afonso da. *op. cit.* p. 651/652.

<sup>37</sup> CERIEJIDO, Juliano Henrique da Cruz. *O princípio constitucional da eficiência na Administração Pública*. Revista de Direito Administrativo. v. 226. p. 232. out/dez.2001. Trimestral. ISSN 0034-8007.

<sup>38</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *op. cit.* p. 75.

Kildare Gonçalves Carvalho<sup>39</sup> adverte que inobstante o Estado pratique atos públicos e atos privados, o Estado é uno.

“Advirta-se, contudo, que a dupla personalidade do Estado tem sido questionada. É que o Estado detém uma personalidade única, ainda quando sua atividade possa se diversar. O Estado, como pessoa, é unívoco, seja ao atuar no exercício do poder de império, seja ao praticar atos de gestão privada.”

O Estado age por meio de órgãos públicos, que, por sua vez, se fazem valer de seus agentes para externar a vontade da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.<sup>40</sup>

A doutrina costuma classificar os Servidores Públicos como espécie do gênero Agente Público, do qual se sobressaem, ainda, os Agentes Políticos, Agentes Administrativos, Agentes Honoríficos, Agentes Delegados e Agentes Credenciados.<sup>41</sup>

O conceito de Servidor Público formulado por Maria Sylvia Z. di Pietro<sup>42</sup> engloba todas “as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos.”

De acordo com Celso Antônio B. de Mello<sup>43</sup> o Texto Constitucional determina que Servidor Público:

“... é a designação genérica ali utilizada para englobar, de modo abrangente, todos aqueles que mantêm vínculos de trabalho *profissional* com as entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos da União, Estado, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de direito público.”

---

<sup>39</sup> CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição – Direito Constitucional positivo*. 11 ed. rev., atual. e ampl. conforme a Reforma do Judiciário – Emenda Constitucional n. 45/04. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 78/80.

<sup>40</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. *op. cit.* p. 565.

<sup>41</sup> Vide à guisa de exemplo: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *op. cit.* p. 175/177; MEIRELLES, Hely Lopes. *op. cit.* p. 73/80; PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *op. cit.* p. 431/437.

<sup>42</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *op. cit.* p. 433.

<sup>43</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *op. cit.* p. 179.

Roberto Dromi<sup>44</sup> instrui que os serviços públicos fazem parte das funções administrativas do Estado. De acordo com seu magistério, se formos analisar os conceitos desenvolvidos pela doutrina, constataremos que todos apontam em comum para uma prestação técnica com fulcro na satisfação das necessidades públicas e sob a responsabilidade da administração.

Para concretizar os seus atos o Estado age por meio de representantes denominados de Agentes Públicos. Estes por sua vez se ramificam em outras espécies de agentes, entre eles a dos Servidores Públicos, *in casu*, civis.

### **1.2.2 INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO**

De acordo com o art. 37, inciso I e II, o ingresso no serviço público se dá por meio de realização e conseqüente aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma determinada em lei. Desta forma é assegurado aos brasileiros natos e aos estrangeiros legalmente habilitados, o acesso aos cargos, empregos e funções públicas, desde que sejam preenchidos os requisitos legais exigidos.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes<sup>45</sup> informa que o ingresso no serviço público, nos Estados Democráticos, é regido pelo “princípio da ampla acessibilidade aos cargos, empregos e funções públicas.”

O art. 11 da Lei 8.112/90, determina que o concurso público, de provas ou de provas e títulos, poderá ser efetuado em duas etapas, respeitadas as peculiaridades legais e respectivos planos de carreira. A participação do cidadão é condicionada ao pagamento da taxa de inscrição estabelecida no edital de abertura, devendo ser cobrada quando indispensável ao custeio do certame, observadas as hipóteses de isenção. Estes deverão constar expressamente no Texto do Edital.

O certame que terá validade de até dois anos, poderá, por igual prazo, se do interesse da administração, ser renovado, não se abrindo novo concurso

---

<sup>44</sup> DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. 5 ed. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996. p. 531. Segundo o autor: “Los servicios públicos se encuentran dentro de las funciones administrativas. (...) Si analizamos las definiciones de servicio público formulados por la doctrina, veremos que en todas ellas existe un denominador común de prestación técnica para satisfacción o necesidad pública, a cargo de una organización pública.”

<sup>45</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Concurso público: o valor da taxa de inscrição*. Fórum Administrativo-Direito Público-FA. Belo Horizonte, ano 5, nº 51, p. 5505, mai.2005. Mensal. ISSN 1678-8648.

enquanto houver candidato aprovado em concurso anterior com prazo de validade não expirado.

Uma vez habilitado o concursado será investido no cargo, obedecida rigorosamente a ordem de classificação e a existência de vagas, através do processo que envolve a nomeação e posse, ocasião em que assinará o respectivo termo, no qual constará suas atribuições, deveres, responsabilidades e direitos inerentes ao cargo ocupado. A posse, que poderá ser efetuada por meio de procuração específica, ocorrerá no prazo fatal de trinta dias da data da publicação do ato de provimento na imprensa oficial. Oportuno lembrar que a Administração tem discricionariedade no que concerne à efetivação da nomeação. Resaltamos, ademais que só ocorre posse nos casos de provimentos de cargos por nomeação.

Adverte Hely Lopes Meirelles<sup>46</sup> que o concurso é o instrumento técnico de que dispõe a Administração Pública para adquirir moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público, propiciando a todos, condições de ingresso. Afirma o Prof. que é através do concurso público que se afastam “os ineptos e os apaniguados que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos se alçam e se mantêm no poder leiloando cargos e empregos públicos.”

Não podemos perder de vistas que o concurso público ainda seleciona, pelo menos em tese, os candidatos mais capazes entre os que habilitaram no certame.

As funções de confiança, inciso V, do art. 37, da CRFB/1988, serão exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo. Com relação aos cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, serão preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos estabelecidos em lei, sendo reservados apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>47</sup> esclarece que tanto nas hipóteses de cargo em comissão quanto nos casos de cargo de confiança, “o provimento é de competência do Chefe de Poder de Estado ou do dirigente de entidade constitucional ou legalmente autônoma, em caráter discricionário, temporário e precário.”

---

<sup>46</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *op. cit.* p. 412.

<sup>47</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo. Parte introdutória – Parte Geral e Parte Especial*. 13 ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 286.

### **1.2.3 DIREITOS INERENTES AOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Aos Servidores Públicos civis são assegurados os direitos sociais estabelecidos nos incisos IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender as suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; VII - garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável; VIII - décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria; IX - remuneração do trabalho noturno superior à do diurno; XII - salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei; XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho; XV - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos; XVI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal; XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal; XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias; XIX - licença-paternidade, nos termos fixados em lei; XX - proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei; XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança; e XXXI - proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência, todos do art. 7º, da CRFB/1988, conforme determina o § 3º, do art. 39 da nossa Carta Política atual. Além destes, a doutrina costuma apresentar como direitos dos Servidores Públicos as férias, vencimentos/remuneração e aposentadoria.<sup>48</sup>

Acrescenta, ainda, a Prof. Maria Sylvia Z. di Pietro<sup>49</sup>, as licenças, assistência, direito de petição e disponibilidade.

Hely Lopes Meirelles<sup>50</sup> explica-nos que os direitos dos Servidores Públicos são consequência do exercício da função pública, e que os mesmos estão

---

<sup>48</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *op. cit.* p. 447/448; PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *op. cit.* p. 492; MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *op. cit.* p. 223/225.

<sup>49</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *op. cit.* p. 492.

<sup>50</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *op. cit.* p. 447/448.

previstos na Constituição ou na respectiva lei da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Na esfera Federal, v. g., dispõe o art. 95<sup>51</sup>, da Lei 8.112/90, que o servidor poderá ausentar-se do País, pelo prazo máximo de quatro anos em virtude de missão ou para a realização de estudos, sem ônus para administração, para tanto far-se-á necessária a autorização do Presidente da República, Presidentes da Câmara e do Senado e do Presidente do STF.

### **1.2.4 OBRIGAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS**

As obrigações ou deveres dos Servidores Públicos vêm estabelecidos na legislação a que estiver vinculado. No âmbito da União, o art. 116, da Lei 8.112/90 assim dispõe sobre os deveres do Servidor: I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo; II - ser leal às instituições a que servir; III - observar as normas legais e regulamentares; IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais; V - atender com presteza: a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo; b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal; c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública; VI - levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo; VII - zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público; VIII - guardar sigilo sobre assunto da repartição; IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa; X - ser assíduo e pontual ao serviço; XI - tratar com urbanidade as pessoas; XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

### **1.2.5 SANÇÕES IMPOSTAS AO SERVIDOR PÚBLICO INFRATOR**

De acordo com o art. 127, da Lei 8.112/90, incisos I a VI, as sanções aplicáveis aos Servidores Públicos vão desde a advertência, até a destituição de cargo comissionado, passando pela pena capital, a demissão.

---

<sup>51</sup> O referido artigo possui a seguinte redação: Art. 95. O servidor não poderá ausentar-se do País para estudo ou missão oficial, sem autorização do Presidente da República, Presidente dos Órgãos do Poder Legislativo e Presidente do Supremo Tribunal Federal.



“Art. 127. São penalidades disciplinares:

I - advertência;

II - suspensão;

III - demissão;

IV - cassação de aposentadoria ou disponibilidade;

V - destituição de cargo em comissão;

VI - destituição de função comissionada.”

Determina o art. 128, da mesma Lei, que para se efetuar a aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais. Em seu parágrafo único, estabelece que o ato de imposição da penalidade mencionará sempre o fundamento legal e a causa da sanção disciplinar.

A penalidade de advertência, art. 129, será aplicada por escrito, nos casos de violação de proibição constante do artigo 117, incisos I - ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato; II - retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição; III - recusar fé a documentos públicos; IV - opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço; V - promover manifestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição; VI - cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado; VII - coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político; VIII - manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil; e XIX - recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado. A advertência somente será aplicada quando ocorrer inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou norma interna, que não justifique imposição de penalidade mais grave.

A pena de suspensão, disposta no art. 130, § 1º, estabelece que será aplicada em caso de reincidência das faltas punidas com advertência e de violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita a penalidade de demissão, não podendo exceder de 90 (noventa) dias. Será aplicada a princípio por 15 dias, e, o servidor que, injustificadamente, recusar-se a ser submetido a inspeção médica determinada pela autoridade competente, terá os efeitos da penalidade cessada uma vez cumprida a determinação.

A pena capital, demissão, prevista no art. 132, será aplicada nos seguintes casos: I - crime contra a administração pública; II - abandono de cargo; III - inassiduidade habitual; IV - improbidade administrativa; V - incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição; VI - insubordinação grave em serviço; VII - ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem; VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos; IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo; X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional; XI - corrupção; XII - acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas; XIII - transgressão dos incisos IX a XVI do artigo 117<sup>52</sup>.

Em se tratando de ato de improbidade administrativa o Servidor Público terá, ainda, a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e a obrigação do ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível, conforme dispõe o § 4º, do art. 37, da CRFB/1988.

Vale ressaltar aqui a assertiva de Fábio Medina Osório<sup>53</sup>: “os direitos políticos sofrem limitações cujas raízes se assentam na ordem constitucional, pois nenhum princípio ou direito fundamental é desprovido de limites.”

## **2. PROBIDADE ADMINISTRATIVA**

### **2.1 DEFINIÇÃO**

Conceituar ou definir não é uma tarefa das mais fáceis, talvez por este motivo que existam tantas divergências e peculiaridades quando se trata de ajuizar determinados fenômenos, coisas, seres e objetos.

<sup>52</sup> De acordo com os incisos IX a XVIII, do art. 117, da Lei 8.112/90, é vedado ao Servidor Público: IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública; X - participar de gerência ou administração de empresa privada, sociedade civil, salvo a participação nos conselhos de administração e fiscal de empresas ou entidades em que a União detenha, direta ou indiretamente, participação do capital social, sendo-lhe vedado exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário; XI - atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro; XII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições; XIII - aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro; XIV - praticar usura sob qualquer de suas formas; XV - proceder de forma desidiosa; XVI - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares; XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias; XVIII - exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho.

<sup>53</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *As sanções da lei 8.429/92 aos atos de improbidade administrativa*. Revista Jurídica. n° 259. p. 20. mai.1999. Mensal.

“A definição é, portanto, meio para fim que não consiste somente em indicar a significação de um nome, mas em precisá-lo pela determinação de seu conceito”, já dizia Irineu Strenger<sup>54</sup>.

“Definir (do latim: *definire*). É o mesmo que dizer tudo em poucas palavras. É dizer algo em forma de síntese. Não é absolutamente tarefa fácil. Daí a razão por que as definições sempre são incompletas.”, alerta Edgar Carlos de Amorim<sup>55</sup>.

As leis 8.112/90 e 8.429/92 não definem o que é probidade, mas dão alguns indícios do que seja ao punir o Servidor que se vale do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública (art. 117, IX, da Lei 8.112/90) ou as condutas relacionadas nos arts. 9, 10 e 11 da Lei. 8.429/92.

Segundo Caio Tácito<sup>56</sup>, a probidade pode ser conceituada como sendo “a norma que rege a conduta do agente público como elemento subjetivo na prática do serviço público.”

Juarez Freitas<sup>57</sup>, por sua vez, considera que a probidade, na órbita da Administração Pública é um princípio responsável pela vedação de atos ilegais praticados contra a Administração Pública, atos estes praticados por agentes públicos, *lato sensu*, senão vejamos: “... o princípio da probidade administrativa consiste na proibição de atos desonestos ou ilegais para com a Administração Pública, praticados por agentes seus ou terceiros, com os mecanismos sancionatórios inscritos na Lei nº 8.429/92.”

Em consonância, Maria Sylvia Z. di Pietro<sup>58</sup> explica que o princípio da probidade já constava do Decreto-lei nº 2.300/86, art. 3º, definindo-o como sendo o modo de proceder com honestidade.

---

<sup>54</sup> STRENGER, Irineu. *Direito Internacional Privado – Parte Geral*. 2 ed. aum. São Paulo: RT, 1991. 1 v. p. 33.

<sup>55</sup> AMORIM, Edgar Carlos de. *Direito Internacional Privado*. 2 ed. rev., atual. e aum. com o Estatuto do Estrangeiro. Rio de Janeiro: Forense, 1992. p. 8.

<sup>56</sup> TÁCITO, Caio. *Improbidade administrativa como forma de corrupção*. Revista Diálogo Jurídico. Salvador. CAJ – Centro de atualização Jurídica, v. I., nº 8, nov, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acessado em 26/10/05.

<sup>57</sup> FREITAS, Juarez. *Do princípio da probidade administrativa e sua máxima efetivação*. Revista de Direito Administrativo. v. 204, p. 70/71, abr/jun.1996. Trimestral. ISSN 0034-8007.

<sup>58</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *op. cit.* p. 305.

Desta feita, considerar-se-á a probidade administrativa o princípio constitucional implícito que obriga o agente público a agir com retidão no trato da *res* pública, sob pena da suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível.

## **2.2 DOS ATOS CONTRÁRIOS À PROBIDADE ADMINISTRATIVA**

### **2.2.1 DAS MODALIDADES DE ATOS ÍMPROBOS**

A improbidade administrativa configura-se por meio da prática de três tipos de atos, classificados segundo a repercussão que alcançam. Causando como reflexo da prática do ato ímprobo poderão ocorrer: a) ao patrimônio do Servidor; b) em prejuízo ao erário público; e c) a Administração Pública como um todo. Estas hipóteses serão objeto de nosso estudo.

### **2.2.2 DOS ATOS ÍMPROBOS QUE PROVOCAM O ENRIQUECIMENTO ILÍCITO**

Se ao cometer o ato ímprobo, o agente público obtém vantagem patrimonial, está praticando atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito.

De acordo com o art. 9º, da Lei 8.429/92, constitui ato de improbidade administrativa resultando em enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

Segundo George Sarmento<sup>59</sup>, após analisar as hipóteses relacionadas nos incisos I a XII do supracitado artigo, “o enriquecimento ilícito é a manifestação mais expressiva da improbidade administrativa no exercício de cargos públicos.” De acordo com sua análise o auferimento ilegal relaciona-se com as duas outras espécies de improbidade, vejamos:

“o enriquecimento ilícito mantém vários canais de intercomunicação com as demais espécies de improbidade administrativa, pois locupletamento do agente público implica, invariavelmente, prejuízos ao erário e violação aos princípios da administração pública.”

---

<sup>59</sup> SARMENTO, George. *Improbidade Administrativa*. Porto Alegre: Síntese, 2002. p. 84.

Juarez Freitas<sup>60</sup> adverte que as sanções aplicáveis nos casos de enriquecimento ilícito do Servidor, quando do exercício de seu mister, “precisam ser aplicadas de modo global, em função da gravidade do ato praticado.”

### **2.2.3. DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE PROVOCAM PREJUÍZOS AO ERÁRIO**

De acordo com o art. 10, da Lei 8.429/92, configura-se ato de improbidade administrativa que provoca lesão aos cofres públicos qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei.

O referido dispositivo estabelece nos incisos I a XV situações que configuram o tipo de improbidade em apreço.

Nestas hipóteses o Servidor Público pratica um ato danoso ao patrimônio público, atingido a *res* pública.

O ato pode ser comissivo ou omissivo, bem como doloso ou culposos. Configurar-se-á ato ímprobo, nesta modalidade, quando o agente, no que é de sua competência, pratica, age ou deixa de praticar, de agir e, desta forma, acarrete um prejuízo ao erário público. A ação ou omissão pode se dar visando ou não a consecução do fim danoso à Administração Pública. Na primeira hipótese teremos o elemento subjetivo do tipo que é o dolo. Agindo, o Servidor com sua ação ou omissão, provoca uma perda patrimonial à Administração Pública.

D’outra forma, se o agente não previu o prejuízo a ação ou omissão terá ocorrido por culpa, imperícia ou imprudência do Servidor Público.

Com relação às sanções incidentes sobre tais casos Juarez Freitas<sup>61</sup>, apesar de considerá-las graves, ver que estas são menos graves quando ocorre a conduta culposa.

Aduz George Sarmento<sup>62</sup>:

“Ao contrário do enriquecimento ilícito, que só admite a conduta dolosa, a imposição de danos ao patrimônio público também pode ser culposa -

---

<sup>60</sup> FREITAS, Juarez. *O princípio jurídico da moralidade e a Lei de improbidade administrativa*. Fórum Administrativo-Direito Público-FA. Belo Horizonte, ano 5, nº 48. p. 5083 fev. 2005. Mensal. ISSN 1678-8648.

<sup>61</sup> FREITAS, Juarez. *op. cit.* p. 5084.

<sup>62</sup> SARMENTO, George. *op. cit.* p. 92.

se o ato denotar negligência, imprudência ou imperícia do agente público. Nas duas situações, o agente público é pessoalmente responsabilizado pelos prejuízos infligidos ao erário, mediante a aplicação de sanções como o ressarcimento integral do dano, multa cível e suspensão do direito político.”

#### **2.2.4. DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE CONTRARIAM OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Estabelece o art. 11 da Lei 8.429/92, que o ato de improbidade administrativa viola os princípios da Administração Pública quando há qualquer ação ou omissão que infrinja os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.

Da exegese deste dispositivo, percebe-se que além dos princípios constitucionais da lealdade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, o Servidor Público não pode desviar seu comportamento de posturas honestas, imparciais, lícitas e leais à Administração Pública.

Vera Scarpinella Bueno<sup>63</sup> instrui que as obrigações previstas no art. 11, da referida norma, visam a vedação da conduta ilícita. Penaliza o agente público de uma forma personalizada e rigorosa em virtude do cometimento do ato ímprobo, inobstante tenha havido prejuízo material ao erário.

“...no caso da aplicação da lei de improbidade, especialmente em se tratando dos deveres impostos pelo art. 11, e ainda que o ato de improbidade também se exteriorize como uma desconformidade objetiva com o ordenamento, é a conduta desonesta do agente que é repreendida pela aplicação das penas da lei de improbidade. O objetivo da lei é penalizar o agente público com uma pena personalíssima e bastante severa pelo desvio deliberado de conduta por ele empreendido, independentemente da ocorrência de dano material ao patrimônio público.”

Contudo, adverte que reprimenda aplicada ao Servidor infrator deve prescindir de uma acurada análise de sua conduta, pois “não é suficiente o mero

---

<sup>63</sup> BUENO, Vera Scarpinella. *O art. 37, §1º, da Constituição Federal, e a lei de improbidade administrativa*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador. CAJ-Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº 6, set. 2001. Disponível em <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acessado em: 26/10/2005.

descumprimento dos deveres legais para que sejam aplicadas as sanções com base no art. 11 da lei.”<sup>64</sup>

Corroborando com esta assertiva, o Prof. Edílson Pereira Nobre Júnior<sup>65</sup> afirma que não é a simples inobservância da regra estabelecida no art. 11, da Lei 8.429/92, que demonstrará a conduta ímproba do agente. Aduz o magistrado federal que “não se pode equiparar, de modo puro e simples, o mero quebrantamento da legalidade com a figura em apreço.”, considerando ser “indispensável que a violação da legalidade esteja acompanhada de deslealdade, ou desonestidade para com o aparato administrativo.”

Não podemos olvidar que em virtude da natureza sancionadora da Lei 8.429/92, a interpretação venha a de ser restritiva, constituindo hipóteses *numerus clausus*, sob pena de ferir o princípio da tipicidade<sup>66</sup>.

### **3. DOS SUJEITOS DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

#### **3.1. SUJEITO PASSIVO**

A exegese das normas sancionadoras do ato ímprobo deixa claro ser o Estado, mais propriamente, os cofres públicos, o sujeito passivo do ato de improbidade.

Edílson Pereira Nobre Júnior<sup>67</sup> observa que o ato praticado pode ter sido em desfavor de qualquer um dos entes da administração Direta ou Indireta, de qualquer ente da Federação. De acordo com o Professor,

“Faz-se preciso que aquele que integra o gênero agente público venha a praticar ato em detrimento da administração Direta ou Indireta, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do distrito Federal, dos Municípios, de territórios e ainda de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação o erário haja concorrido, ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.”

---

<sup>64</sup> BUENO, Vera Scarpinella. *op.cit.*

<sup>65</sup> NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. *op. cit.* p. 336-337.

<sup>66</sup> NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. *op. cit.* p. 337.

<sup>67</sup> NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. *op. cit.* p. 340-341.

Os limites impostos párea as sanções que porventura venham a ser aplicados, vêm expressamente delineados no art. 1º, parágrafo único, da Lei 8.429/92, na forma a seguir:

“Art. 1º. Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta Lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.”

Emerson Garcia<sup>68</sup> explica que em virtude da concepção subjetiva constante do art. 1º da Lei de Improbidade, o termo administração compreende todas as pessoas jurídicas responsáveis por uma atividade pública, direta ou indireta.

Vale ressaltar que o ente legitimado para intentar a ação reparatória dos danos aos cofres públicos, é justamente, o ente vítima do ato danoso ao erário<sup>69</sup>.

### **3.2. SUJEITO ATIVO**

De acordo com a redação do art. 2º da Lei 8.429/92, considera-se agente público, para os efeitos da Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação

---

<sup>68</sup> GARCIA, Emerson. *Sujeitos dos atos de improbidade: reflexões*. Fórum Administrativo-Direito Público-FA. Belo Horizonte, ano 4, n° 46. p. 4794, dez. 2004. ISSN 1678-8648.

<sup>69</sup> GARCIA, Emerson. *op. cit.* p. 4794.



ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Emerson Garcia<sup>70</sup> constata que a *mens legis* do art. 2º acima, que a idéia de agente público não foi lastreada numa perspectiva simplesmente funcional, mas, ao contrário, definiu com fulcro da identificação do sujeito passivo, já que há “um nítido entrelaçamento entre as duas noções.”

Edílson Pereira Nobre Júnior<sup>71</sup> admite ter havido uma ampliação do conceito doutrinário de agente público, com o advento da Lei nº 8.429/92.

Concluimos que o sujeito ativo do ato de improbidade não é apenas o Servidor Público, nem poderia ser, já que não é somente este que exerce um *munus* público, mas todos aqueles que de alguma forma exercem, direta ou indiretamente, uma função pública, como, v.g., os mesários nas eleições e os membros do júri. Temos, ainda, as pessoas privadas que recebem isenções, ou recursos públicos, e que podem pela malversação da verba recebida através da benesse estatal cometer improbidade.

#### **4. DO PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO SANCIONADOR DA CONDUTA ÍMPROBA**

##### **4.1. DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**

Fruto do princípio da legalidade e do devido processo legal, o procedimento Administrativo Disciplinar – PAD, objetiva à apuração dos atos e fatos praticados por agente público, que no desempenho de suas atividades tenha tido uma conduta ímproba. Sem adentrar-nos as muíças do ritual do PAD, nos ateremos, nos princípios que o norteia.

Com escólio no magistério de Floriano de Azevedo Marques Neto<sup>72</sup>, identificamos os princípios abaixo como sendo aqueles que norteiam o Procedimento Administrativo Disciplinar: I) do devido processo legal; II) da igualdade; III) da legalidade; IV) da finalidade; V) da motivação; VI) da razoabilidade; VII) da proporcionalidade; VIII) da moralidade; IX) da ampla defesa e contraditório;

---

<sup>70</sup> GARCIA, Emerson. *op. cit.* p. 4803.

<sup>71</sup> NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. *op. cit.* p. 341.

<sup>72</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Princípios do processo administrativo*. Fórum Administrativo – Direito Público – FA. Belo Horizonte, ano 4, nº 37, p. 3506-3512. mar. 2004. ISSN 1678-8648.

X) da segurança jurídica; XI) do interesse público; XII) da eficiência; XIII) da formalismo moderado; XIV) da verdade material; XV) da publicidade; XVI) da oficialidade; XVII) da gratuidade; XVIII) da atipicidade; e XIX) da pluralidade de instâncias.

Como dito antes, nos afigura impróprio tratarmos detidamente deste tema, no entanto faremos uma breve análise do princípio nuclear, não só do processo administrativo bem como do processo civil, tributário e penal, isto é, do princípio do devido processo legal.

O devido processo legal é o princípio fundamental das garantias processuais. De origem inglesa tinha anteriormente denominação de *law of the land*, passando, no direito norte-americano, a locução do *due process of law*, molde hoje concebido<sup>73</sup>.

Nelson Nery Júnior<sup>74</sup> é enfático ao dizer: “Em nosso parecer, bastaria à norma constitucional haver adotado o princípio do *due process of law* para que daí decorressem todas as conseqüências processuais que garantiriam aos litigantes o direito a um processo e uma sentença justa.”

#### **4.2. DA REPRIMENDA CRIMINAL PELA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE**

Ao fim e ao cabo do Procedimento Administrativo Disciplinar, uma vez apurado o afeto do agente público, ser-lhe-á imposta uma das sanções previstas nos arts. 127 da lei 8.112/90 e 12 do art. 8.429/92, sem prejuízo do disposto no § 4º, do art. 37, da nossa *Lex Mater*.

Na esfera criminal, tem legitimidade o Ministério Público para apurar qualquer ato ilícito previsto na lei 8.429/92. A atuação do *parquet* poderá se dar *ex officio*, decorrente de requerimento por autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com disposto no art. 14, da citada mesma lei. O órgão ministerial poderá, ainda, requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo (art. 22, da Lei 8.429/92), para tanto terá o prazo prescricional de até cinco dias após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança do agente público (inciso I, do

---

<sup>73</sup> NASCIMENTO FILHO, Firly. *Princípios constitucionais do Direito Processual Civil*. in PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabela Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly. (Coordenadores). *Os Princípios da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2001. p. 313.

<sup>74</sup> NERY JÚNIOR, Nelson. *Princípios do processo civil na Constituição Federal*. 7 ed. rev. e atual. com as Leis 10.352/2001 e 10.358/2001. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002 p. 32.

art. 23); ou dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego (inciso II, do art. 23)<sup>75</sup>, a bem do serviço público.

Não podemos esquecer que a conduta ímproba poderá ser apurada também por meio da ação popular (art. 5, LXXIII, CRFB/88, e Lei 4.717/65), ajuizada por qualquer cidadão, por constituir-se este em titular do direito subjetivo e objetivo de fazer jus a uma Administração Pública isenta de atos ilícitos, imorais, e desonestos<sup>76</sup>.

Os crimes contra a Administração Pública estão previstos nos artigos 312 a 326, do Capítulo I, do Código Penal<sup>77</sup>, serão aplicados desde que haja Servidores Públicos responsáveis por conduta ímproba.

Registramos que de acordo com art. 326, *caput*, e seus §§ 1º e 2º, considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública. Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública (§1º). A pena será aumentada da terça parte quando os autores dos crimes previstos no Capítulo supramencionado forem ocupantes de cargos em comissão ou de função de direção ou assessoramento de órgão da administração direta, sociedade de economia mista, empresa pública ou fundação instituída pelo poder público (§ 2º).

<sup>75</sup> Para um maior aprofundamento sobre o tema sugerimos a leitura de COSTA, José Armando da. *Prescrição da falta disciplinar*. Fórum Administrativo-Direito Público-FA. Belo Horizonte, ano 3, nº 33, p. 3055-3063, nov. 2003. ISSN 1678-8648. que informa que a prescribibilidade das punições disciplinares é um “princípio mundialmente sacramentado. (...) ... é necessário que a responsabilização do agente faltoso seja promovida dentro de um certo lapso de tempo, sob pena de serem diluídos os seus medicinais efeitos.”

<sup>76</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *op. cit.* p. 43.

<sup>77</sup> Os crimes previstos no Título XI, Capítulo I do Código Penal, são: a) Peculato - Art. 312.; b) Peculato culposo - § 2º; c) Peculato mediante erro de outrem - Art. 313; d) Inserção de dados falsos em sistema de informações - Art. 313-A; e) Modificação ou alteração não autorizada de sistema de informações - Art. 313-B; f) Extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento - Art. 314; g) Emprego irregular de verbas ou rendas públicas - Art. 315; h) Concussão - Art. 316; i) Excesso de exação - § 1º; j) Corrupção passiva - Art. 317; l) Facilitação de contrabando ou descaminho - Art. 318; m) Prevaricação - Art. 319. n) Condescendência criminosa - Art. 320; o) Advocacia administrativa - Art. 321; p) Violência arbitrária - Art. 322; q) Abandono de função - Art. 323; r) Exercício funcional ilegalmente antecipado ou prolongado - Art. 324; s) Violação de sigilo funcional - Art. 325; t) Violação do sigilo de proposta de concorrência - Art. 326.

## **5. DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO DEVER**

Verificamos que a probidade administrativa foi alçada a categoria de princípio constitucional e intra-constitucional pelo nosso legislador em 1988 (Constituinte), bem como pelas Leis 8.112/90 e 8.429/92.

Oriundo do vetusto conceito romano do administrador *probus* e do *improbus*, instrui Hely Lopes Meirelles<sup>78</sup> que o Servidor Público tem o dever de agir de acordo com o princípio probidade.

A Prof. Vera Scarpinella Bueno<sup>79</sup> ressalta que o dever de probidade, espécie do gênero moralidade administrativa, impõe ao agente público o exercício de suas atribuições, com observância aos princípios norteadores da conduta ilibata. Assevera, também que “O dever de probidade é, no sistema brasileiro, a essência para o correto exercício das competências. É a base do “ser estatal”. Não há dever ou poder público que possa ser desempenhado sem probidade.”

Afirma que de acordo com o princípio da probidade administrativa “todos os agentes públicos têm”<sup>80</sup>, que desempenhar suas atividades explorando ao máximo suas potencialidades. Adverte que este dever não recai apenas sobre aqueles que a ordem jurídica delegou. Competência sob uma ótica transversa, corresponde ao dever de “não influenciar e de não ser beneficiado pelo desvio dos fins previstos no sistema.”<sup>81</sup>, em suma é o dever de probidade.

Seguindo o mesmo entendimento aduz José dos Santos Carvalho Filho<sup>82</sup>, para quem o dever de probidade administrativa é o primeiro e provavelmente “o mais importante dos deveres do administrador público.” A atuação do agente público deve, em toda e qualquer situação, ser pautada nos princípios da honestidade e moralidade, esteja este administrando ou mantendo relação com a Administração Pública. Esclarece, ainda que o Servidor Público não pode “cometer favoritismo nem nepotismo, cabendo-lhe optar sempre pelo que melhor servir à Administração.”

<sup>78</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *op. cit.* p. 104.

<sup>79</sup> BUENO, Vera Scarpinella. *op.cit.*

<sup>80</sup> BUENO, Vera Scarpinella. *op.cit.*

<sup>81</sup> BUENO, Vera Scarpinella. *op.cit.*

<sup>82</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 7 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 42.

Vera Scarpinella Bueno<sup>83</sup> é enfática ao instruir que: “Assim, não há agente público no ordenamento jurídico brasileiro que não tenha o dever de estrita observância da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e da probidade.”

O dever de probidade imposta ao agente público, *lato sensu*, visa sua correta atuação, e uma inexorável vinculação dos seus atos a matriz principiológica esculpida na atual Carta Magna, na Lei 8.112/90 e na Lei 8.429/92.

## CONCLUSÃO

Após a apreciação a que nos propomos, verificamos que a atual conjuntura socioeconômica impôs ao Estado reformulações profundas quanto ao papel por ele exercido na sociedade. Sobretudo com o advento da globalização, o Estado Social tem cedido lugar a um Estado com feições que remontam ao vetusto Estado Liberal, atualmente denominado neoliberal.

A doutrina de um Estado neoliberal, prever uma intervenção mínima na vida privada dos seus administrados. No Brasil, esta política evidenciou-se durante os governos do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, que pautado pela metas ditadas pelo Fundo Monetário Internacional – FMI promoveu o maior processo já visto em nosso País de privatizações de empresas estatais, alegando que as mesmas não desempenhavam uma atividade essencial a nação brasileira. Há de haver controvérsias, pois considerar, *v. g.*, o setor de telefonia como não essencial à segurança do país é uma afronta a nossa compreensão, porém não nos cabe aqui maiores análises.

O que é importante ressaltar é que todo esse processo: globalização, Estado mínimo e privatizações, trouxe graves consequências para os Agentes Públicos, sobretudo para os civis, sem importar o Poder a que esteja vinculado. No caso do estado brasileiro este jeito de atuar da máquina segue os princípios abaixo comentados.

A Administração Pública brasileira atua sob o pálio dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, constitucionalmente estabelecidos no caput do art. 37 da CRFB/88. Deflui desta matriz principiológica que o Servidor Público, *in casu* civil, deve agir com retidão ao exercer sua função pública, tornando-se primordial o cumprimento de uma conduta

---

<sup>83</sup> BUENO, Vera Scarpinella. *op.cit.*

pautada na isenção, integridade, pura sem pechas. É neste sentido que seus atos têm que se amoldar aos ditames do princípio da probidade administrativa. Incidindo como um limitador de seu agir, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência farão com que suas ações sejam reconhecidamente probas, de acordo com este feixe principiológico, prescrito no *caput* do art. 37, da nossa atual Carta Política.

Surge desta estrutura jurídica, o dever e a obrigação dos Servidores Públicos terem em mente, na prática dos atos que lhe são afetos, o princípio da probidade administrativa, como reflexo do eixo principiológico estabelecido na Carta da República. Desta forma, afirmamos que o princípio da probidade administrativa se encontra implicitamente estabelecido na Constituição brasileira, guiando os agentes públicos pelo caminho da honestidade, retidão e lealdade, à Administração Pública, no seu mister maior, à consecução do bem comum.

Observamos, entretanto, que a Administração Pública, seja a Federal, Estadual, do Distrito Federal ou dos Municípios, ainda se encontra num momento de transição entre o modelo Social e o modelo Neoliberal, o que se verifica no caso brasileiro, pelas recentes reestruturações da máquina administrativa – privatizações, quebra do regime Jurídico Único – EC nº 19/98; modificações no sistema previdenciário – EC nº 20/98 e EC nº 41/03, resultando na sobrecarga de trabalho a ser suportada pelos Servidores que permaneceram em seus postos, já que o processo de privatização resulta, inexoravelmente, no desligamento de Servidores de alguns dos principais serviços públicos prestados à população, como o de energia elétrica e o de telefonia, por exemplo.

É neste contexto que, cada vez mais, se exige do Servidor Público uma conduta de acordo com o princípio da probidade sob pena de lhe serem impostas severas sanções administrativas, civis e penais, além da sanção política estabelecida no § 4º do art. 37, da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988.

Ademais é necessário que o Estado crie mecanismos que possibilitem à população o exercício efetivo do controle dos atos dos Agentes Públicos, tendo em vista que o sujeito ativo do ato de improbidade não é apenas o Servidor Público, mas todos aqueles que de alguma forma exercem o *munus* público, como, v. g., os mesários nas eleições, membros do júri, as pessoas privadas, jurídicas ou não, sendo que estas últimas quando não recebem isenções, recebem recursos públicos, e que podem pela malversação da verba recebida ou economizada cometer ato de improbidade administrativa, passível de punição.

## **REFERÊNCIAS**

### **BIBLIOGRÁFICA**

- AMORIM**, Edgar Carlos de. *Direito Internacional Privado*. 2 ed. rev., atual. e aum. com o Estatuto do Estrangeiro. Rio de Janeiro: Forense, 1992. 385 p.
- BASSI**, Franco. *Lezioni di Diritto Amministrativo*. 4 ed., reveduta e ampliata. Milano: Dott. A. Giuffré, 1995. 304 p.
- BULOS**, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. 4 ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional nº 35/2001. São Paulo: Saraiva, 2002. 1.456 p.
- CARVALHO**, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição – Direito Constitucional positivo*. 11 ed. rev., atual. e ampl. conforme a Reforma do Judiciário – Emenda Constitucional n. 45/04. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. 862 p.
- CARVALHO FILHO**, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 7 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2001. 901 p.
- CASSAGNE**, Juan Carlos. *Derecho Administrativo I*. 5 ed. actual. con las modificaciones introducidas por la Reforma Constitucional de 1994. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1997. 469 p.
- DROMI**, Roberto. *Derecho Administrativo*. 5 ed. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996. 1.069 p.
- ENTERRÍA**, Eduardo Garcia de; **FERNÁNDEZ**, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo I*. Madrid: Civitas Ediciones, S.L., 2000. 825 p.
- MEIRELLES**, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 28 ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2003. 792 p.
- MELLO**, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 11 ed. rev., atual e amp. de acordo com as Emendas Constitucionais 19 e 20, de 1998. São Paulo: Malheiros, 1999. 720 p.

- MONTANER**, Luis Cosculluela. *Manual de Derecho Administrativo*. 8 ed. Madrid: Civitas, 1997. 571 p.
- MOREIRA**, João Batista Gomes. *Direito administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. 464 p.
- MOREIRA NETO**, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo. Parte introdutória – Parte Geral e Parte Especial*. 13 ed. rev., ampl. E atual. Rio de Janeiro: Forense, 2003. 657 p.
- NASCIMENTO FILHO**, Firly. *Princípios constitucionais do Direito Processual Civil*. in **PEIXINHO**, Manoel Messias; **GUERRA**, Isabela Franco; **NASCIMENTO FILHO**, Firly. (Coordenadores). *Os Princípios da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2001. 649 p.
- NERY JÚNIOR**, Nelson. *Princípios do processo civil na Constituição Federal*. 7 ed. rev. e atual. com as Leis 10.352/2001 e 10.358/2001. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. 265 p.
- OTERO**, Paulo. *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003. 1.192 p.
- PIETRO**, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo*. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2002. 725 p.
- PIETRO**, Maria Sylva Zanella di. *Discrecionalidade Administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. 242 p.
- REALE**, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2000. 393 p.
- SARMENTO**, George. *Improbidade Administrativa*. Porto Alegre: Síntese, 2002. 244 p.
- SILVA**, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 2 ed. rev. e atual nos termos da Reforma constitucional (até a Emenda Constitucional nº 35, de 20.12.2001). São Paulo: Malheiros, 2002. 878 p.
- STRENGER**, Irineu. *Direito Internacional Privado – Parte Geral*. 2 ed. aum. São Paulo: RT, 1991. 1 v. 456 p.



## ARTIGOS

- BARBOSA**, Sandra Pires. *Impacto da globalização sobre o princípio da eficiência. Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro. v. 224. p. 197-210. abr/jun.2001. Trimestral. ISSN 0034.8007.
- BUENO**, Vera Scarpinella. *O art. 37, §1º, da Constituição Federal, e a lei de improbidade administrativa. Revista Diálogo Jurídico*. Salvador, CAJ-Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº 6, set. 2001. Disponível em <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acessado em: 26/10/2005.
- CEREIJIDO**, Juliano Henrique da Cruz. *O princípio constitucional da eficiência na Administração Pública. Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro. v. 226. p. 231-241. out/dez.2001. Trimestral. ISSN 0034-8007.
- COSTA**, José Armando da. *Prescrição da falta disciplinar. Fórum Administrativo-Direito Público-FA*. Belo Horizonte, ano 3, nº 33, p. 3055-3063, nov.2003. Mensal. ISSN 1678-8648.
- FERNANDES**, Jorge Ulisses Jacoby. *Concurso público: o valor da taxa de inscrição. Fórum Administrativo-Direito Público-FA*. Belo Horizonte, ano 5, nº 51, p. 5505-5506, mai.2005. Mensal. ISSN 1678-8648.
- FERREIRA FILHO**, Manoel Gonçalves. *Corrupção e democracia. Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro. nº 226. p. 213-218. out/dez.2001. Trimestral. ISSN 0034-8007.
- FREITAS**, Juarez. *Do princípio da probidade administrativa e sua máxima efetivação. Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 204, p. 65-84, abr/jun.1996. Trimestral. ISSN 0034-8007.
- FREITAS**, Juarez. *O princípio jurídico da moralidade e a Lei de improbidade administrativa. Fórum Administrativo-Direito Público-FA*. Belo Horizonte, ano 5, nº 48. p. 5075-5092. fev.2005. Mensal. ISSN 1678-8648.
- GARCIA**, Emerson. *A moralidade administrativa e sua densificação. Revista da AJUFE*. Brasília. nº 79. p. 29-58. jan/jun.2005. Semestral.
- GARCIA**, Emerson. *Sujeitos dos atos de improbidade: reflexões. Fórum Administrativo-Direito Público-FA*. Belo Horizonte, ano 4, nº 46. p. 4793-4813, dez.2004. Mensal. ISSN 1678-8648.

- MARQUES NETO**, Floriano de Azevedo. *Princípios do processo administrativo*. **Fórum Administrativo – Direito Público-FA**. Belo Horizonte, ano 4, nº 37, p. 3505-3512. mar.2004. Mensal. ISSN ° 1678-8648.
- MATTOS NETO**, Antônio José. *Responsabilidade civil por improbidade administrativa*. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro. v. 210. p. 159-170. out./dez.1997. Trimestral. ISSN 0034.8007.
- NOBRE JÚNIOR**, Edílson Pereira. *Improbidade Administrativa: alguns aspectos controvertidos*. **Revista do Tribunal Regional Federal da 5ª Região**. nº 56. p. 320. abr/jun.2004. Trimestral. ISSN 010 3-4758.
- OSÓRIO**, Fábio Medina. *As sanções da lei 8.429/92 aos atos de improbidade administrativa*. **Revista Jurídica**. nº 259. p. 19-31. mai.1999. Mensal.
- SOUZA PINTO**, Antônio Carlos Lombardi de. *Improbidade administrativa: uma violação dos princípios da administração pública*. **Revista Jurídica**. São Paulo. nº 256. p. 26-36. fev.1999. Mensal.
- TÁCITO**, Caio. *Moralidade Administrativa*. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro. v. 218. p. 1-10, out/dez.1999. Trimestral. ISSN 0034-8007.
- TÁCITO**, Caio. *Improbidade administrativa como forma de corrupção*. **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador, CAJ – Centro de atualização Jurídica, v. I., nº 8, nov.2001. Disponível em: <[http://www . direitopublico . com.br](http://www.direitopublico.com.br)>. Acessado em 26/10/05.